

NATIONS UNIES



1968



Année internationale des  
DROITS DE L'HOMME

Distr.  
GENERALE

A/CONF.32/28/Add.1  
7 mai 1968

FRANCAIS  
Original : ANGLAIS

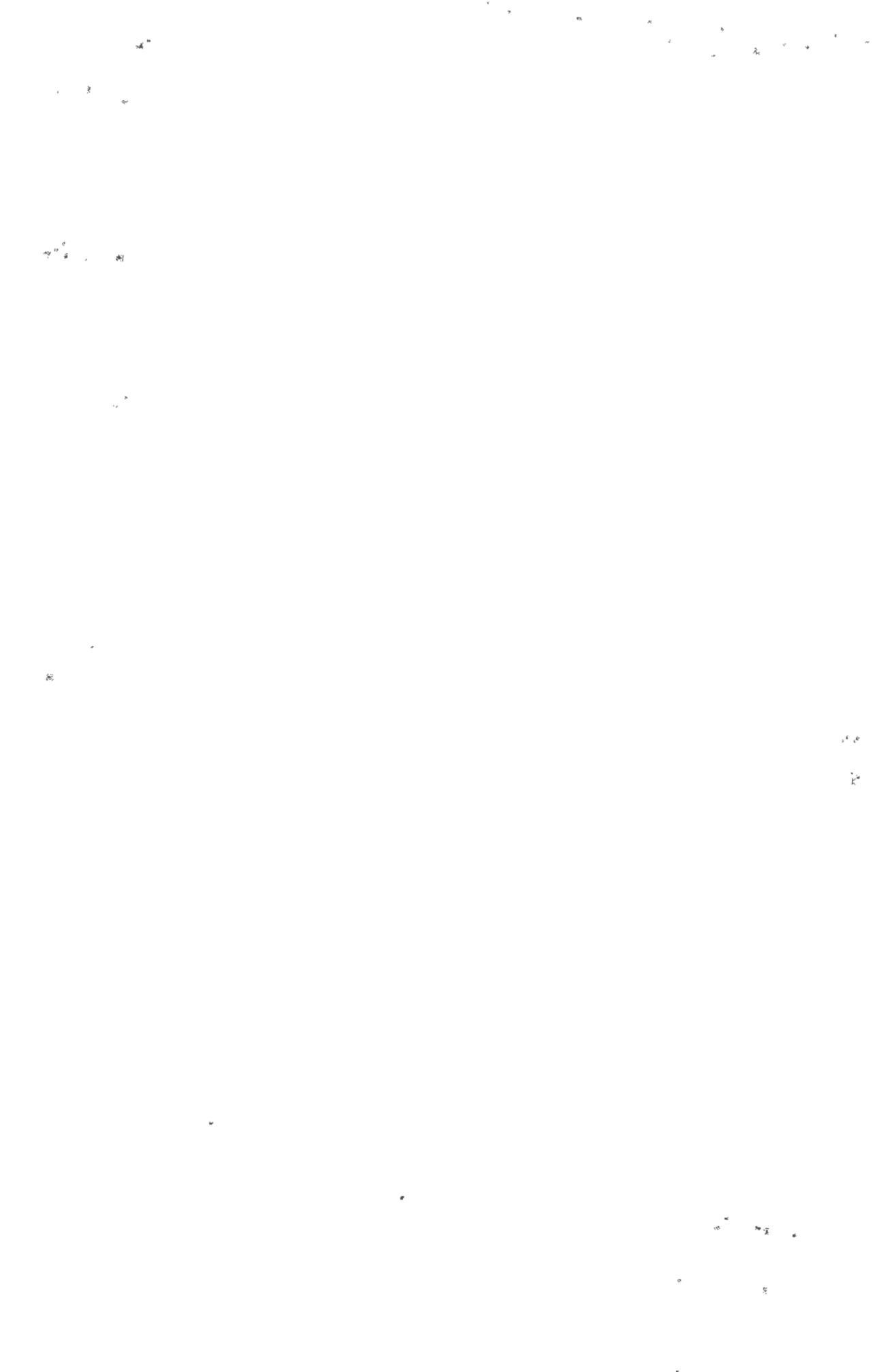
CONFÉRENCE INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME

Distr. double

DEMANDES DE DIFFUSION D'EXPOSES ECRITS PRESENTEES CONFORMEMENT  
A L'ARTICLE 62 DU REGLEMENT INTERIEUR PAR DES ORGANISATIONS  
NON GOUVERNEMENTALES INVITEES A SE FAIRE REPRESENTER  
PAR DES OBSERVATEURS A LA CONFERENCE INTERNATIONALE  
DES DROITS DE L'HOMME

Note du Secrétaire général

A sa cinquième séance, tenue le 7 mai 1968, le Bureau a décidé, conformément à l'article 62 du règlement intérieur, d'autoriser la distribution à la Conférence de l'exposé ci-joint, dans toutes les langues dans lesquelles il est disponible.



CONFERENCE INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME  
(Théran, 22 avril - 13 mai 1968)

MEMORANDUM

présenté par l'Association pour l'étude du problème des réfugiés  
(AWR, Vaduz, Liechtenstein)  
en vue de l'établissement d'un Projet de convention internationale  
sur le Droit d'asile

L'expression "droit d'asile" est une expression amphibologique. S'agit-il du droit d'obtenir l'asile, c'est un droit de la personne. S'agit-il du droit d'accorder l'asile, c'est une prérogative de l'Etat.

Sans doute cette double face du problème explique-t-elle l'impasse où se trouve actuellement le droit d'asile.

La Déclaration universelle des droits de l'homme dispose, en son article 14 : "Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays". Cependant, le droit d'asile n'a même pas été mentionné dans les deux Conventions d'application de la Déclaration universelle, Conventions qui ont été négociées par les diverses puissances dont certaines ont déclaré formellement que le droit d'asile ne pouvait être considéré que comme droit de l'Etat.

Cette situation marque une nette régression par rapport à l'équilibre juridique antérieur à la seconde guerre mondiale et qui, tout en admettant qu' "en principe, tout Etat souverain peut régler l'admission des étrangers de la manière qu'il juge convenable", reconnaissait, du moins, que "l'humanité et la justice obligent les Etats à n'exercer leur souveraineté territoriale qu'en respectant, dans la mesure compatible avec leur sécurité, le droit et la liberté des étrangers qui veulent pénétrer sur le territoire" (Déclarations de l'Institut de droit international, années 1888 et suivantes).

La question de l' "asile en droit international public" avait été inscrite au programme de l'Institut de droit international et aurait dû être rapportée à Neuchâtel en 1939, mais la guerre vint interrompre ces études. Reprises en 1948

et en 1949, à Bruxelles et à Bath, celles-ci aboutirent à l'adoption de la formule suivante : "Tout Etat qui, dans l'accomplissement de ses devoirs d'humanité, accorde asile sur son territoire, n'encourt, de ce fait, aucune responsabilité internationale". Sans établir un "droit" de l'individu, cette formule avait l'avantage de mentionner explicitement le "devoir" d'humanité de l'Etat.

Serait-il trop ambitieux aujourd'hui, vingt ans après la proclamation de l'article 14, de vouloir rétablir cet équilibre et, s'il se peut, aller au-delà ?

Pour y parvenir en toute clarté, il serait nécessaire que les Etats fissent ce qu'ils ont fait pour établir le droit de Genève, sous les auspices de la Croix-Rouge. C'est-à-dire conclure, au sujet du droit d'asile, une convention internationale à vocation universelle ouverte à la signature ou à l'adhésion de toutes les Puissances. Cette convention humanitaire devrait faire leur part équitablement aux droits de la personne et aux droits de l'Etat.

A cette fin l'AWR serait prête à collaborer à l'établissement d'un projet de Convention internationale sur le droit d'asile, projet dont les éléments principaux seraient les suivants :

1. Le droit d'asile serait formulé comme droit de la personne selon l'énoncé de l'article 14. Cette définition serait complétée à la lumière des travaux de la Commission des droits de l'homme et notamment de l'article 3 du projet de Déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies préparé par cette Commission, à savoir : "Aucune personne cherchant asile ou bénéficiant de l'asile, en conformité avec la Déclaration universelle des droits de l'homme, ne sera, sauf pour des raisons majeures de sécurité nationale ou de protection de la population, soumise à des mesures telles que refus d'admission à la frontière, refoulement ou expulsion qui auraient pour effet de l'obliger à demeurer dans un territoire où elle craindrait, avec raison, d'être victime de persécutions menaçant sa vie, son intégrité physique ou sa liberté. Si un Etat décide d'appliquer l'une des mesures ci-dessus, il devra envisager la possibilité d'accorder un asile provisoire dans les conditions qui lui paraîtront appropriées, afin de permettre aux personnes en danger de chercher asile dans un autre pays".

MEMORANDUM

présenté par l'Association pour l'étude du problème mondial  
des réfugiés (AWR Vaduz, Liechtenstein)

en vue d'une : DECLARATION DE L'ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS  
UNIES SUR LE DROIT DES REFUGIES

Le vingtième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Conférence internationale de Téhéran ont incité l'Association pour l'étude du problème mondial des réfugiés (AWR Vaduz, Liechtenstein) à proposer, comme l'avait fait le Comité international de la Croix-Rouge, lors de la conclusion des quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, "la proclamation d'un principe de justice internationale applicable, sans discrimination, à tous les réfugiés".

En effet, la notion même de réfugié a fait l'objet de définitions restrictives et la nomination d'un Haut Commissaire des Nations Unies qui prit ses fonctions le 1er janvier 1951, n'apporta qu'une solution partielle au problème. Encore que, sous sa direction, la protection internationale eût couvert plus d'un million et demi de personnes, l'expérience ne devait pas tarder à démontrer la nécessité d'étendre ses attributions pour s'occuper de nouveaux réfugiés et faire face aux besoins d'une oeuvre humanitaire conforme aux exigences de la civilisation.

La même expérience a été vécue au Moyen-Orient au sujet des réfugiés de Palestine que la communauté internationale avait confiés aux soins d'une organisation spéciale pour être secourus et remis au travail, (UNRWA). Or, si une lueur d'espoir a pu être discernée dans les débats aux Nations Unies sur le Moyen-Orient, c'est bien cette décision unanime en faveur d'une aide internationale aux réfugiés.

Dès lors, pourquoi ne pas se prévaloir de ce fait important pour provoquer, sur ce terrain où tout le monde est d'accord, une Déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies en faveur des réfugiés ?

Pour la rédaction du projet dont il s'agit, il semble que l'on devrait s'inspirer des idées générales énoncées, en 1951, lors de l'élaboration de la Convention internationale formant statut des réfugiés, par M. Ruegger, alors Président du CICR.

En adaptant aux circonstances actuelles le texte en question, on pourrait formuler le projet suivant :

1. Toute personne qui, en raison d'événements graves, résultant de conflits armés, internes ou internationaux, aura été contrainte de chercher refuge hors du pays de sa résidence habituelle, a droit à l'accueil.

2. Si ladite personne ne peut mener une existence normale, là où elle se trouve, elle a, de surcroît, droit à l'assistance de la part de l'autorité du territoire.

3. Si ce droit à l'assistance n'est pas couvert par les obligations que l'Etat est prêt à assumer à l'égard de ses ressortissants ou assimilés, et, dans la mesure où la charge qui en résulte excède les moyens de la puissance publique concernée, il existe une responsabilité solidaire de la communauté internationale, au nom de la solidarité humaine. Cette responsabilité s'exerce par l'entremise des autorités nationales et internationales compétentes.

4. Les institutions humanitaires publiques ou privées s'occupant des réfugiés sont habilitées à seconder, selon leurs moyens, l'action des pouvoirs publics.

2. Les devoirs de l'asilé seraient ensuite définis sur les bases de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

3. Le droit d'expulsion dont dispose l'Etat comme sanction de ces devoirs ferait l'objet de clauses inspirées de l'article 32 du Statut des réfugiés de 1951. L'expulsion ne pourrait avoir lieu que pour des raisons de sécurité et d'ordre public, en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi. Les intéressés disposeraient d'un délai raisonnable pour se faire admettre régulièrement dans un autre pays et les Etats contractants pourraient appliquer, pendant ce délai, telles mesures d'ordre interne qu'ils jugeraient opportunes. S'il s'agissait de l'internement, celui-ci pourrait être réglé d'après les articles de la IVème Convention de Genève du 12 août 1949 qui s'y rapportent. Il serait bon de préciser, comme le fait d'ailleurs l' "aliens act" britannique, que l'indigence ne saurait jouer comme raison d'ordre public pour provoquer l'expulsion de l'asilé.

4. Il y aurait lieu, enfin, de réserver le jeu des conventions d'extradition pour la répression du crime, en indiquant, comme l'avaient suggéré MM. Alfaro, Scelle et Yepès, lors de l'étude du projet de Déclaration sur les droits et devoirs des Etats, que "tout Etat a le droit d'accorder l'asile aux personnes qui le demandent à la suite de persécutions pour les délits que l'Etat accordant l'asile qualifie comme étant de caractère politique". Pour des raisons évidentes, la qualification du délit ne doit pas être laissée à l'arbitraire de l'Etat demandeur.